

(素案)

平成 30 年 11 月 1 日
くろまぐろ部会

第 5 管理期間以降のくろまぐろの漁獲可能量の
配分の考え方について

1. 背景

海洋生物資源の保存及び管理に関する法律に基づく、くろまぐろの漁獲可能量の配分については、その配分方法や決定までのプロセスに対して特に沿岸漁業者から不満が出ており、本年 7 月から同法に基づく TAC 制度を導入した際にはパブリックコメント等で多数の意見が寄せられたところである。

このため、水産政策審議会資源管理分科会に「くろまぐろ部会」を置き、くろまぐろの漁獲可能量の配分方法に関して調査審議することとなった。

部会では、平成 31 年 1 月より開始される第 5 管理期間以降の配分の考え方について審議した。

2. これまでの審議の概要

	開催日時	概要
第 1 回くろまぐろ部会	平成 30 年 9 月 3 日 (月)	第 4 管理期間の配分の考え方と今後の議事の進め方について
第 2 回くろまぐろ部会	平成 30 年 9 月 28 日 (金)	沖合漁業者と養殖業者からのヒアリング
第 3 回くろまぐろ部会	平成 30 年 10 月 4 日 (木)	沿岸漁業者と養殖業者からのヒアリング
第 4 回くろまぐろ部会	平成 30 年 10 月 19 日 (金)	総合討論

3. 参考人の意見に対する審議・評価

第 2 回及び第 3 回くろまぐろ部会で聴取した参考人の意見を、その趣旨から「配分に関する論点」と「管理に関する論点」に大別し、さらに個別の検討項

目ごとに整理した。第4回くろまぐろ部会では、これらの項目ごとに、現状の配分の考え方で見直すべき点や追加する要素があるかについて、委員が審議・評価した。

I 配分に関する論点

(1) 漁法の特性に起因する事項

混獲は、他の魚種を目的とした操業の際の混獲と、くろまぐろ大型魚を目的として操業した場合の小型魚の混獲があり、いずれの場合も配分に考慮する必要がある。また、混獲対策は、放流等の作業負担の大きい漁業にとっては経営的にも負担が大きく、具体的な数値的指標はないが、配分にあたり考慮すべきだが、経営面での負担については支援措置などによる対応もある。

さらに、配分に当たっては、一般論として専獲によりクロマグロを漁獲し経営上クロマグロの水揚げに依存している漁業者に対する配慮が必要がある。

一方、近い将来には資源増加に伴い大型魚のうち30キロに近い比較的小型の個体が増えてくることが想定されるので、その混獲についても考慮する必要がある。

(2) 資源の増減に対する責任

沿岸漁業や定置漁業の漁業者の参考人からは、まき網漁業による大量漁獲によって資源が大きく減少し、管理を行わざるを得なくなったとの発言があった。小型魚を対象とした西部北太平洋におけるまき網漁業により1990年代からの漁獲が親魚資源量へ与えるインパクトが増大したことは事実であるが、まき網漁業では、小型魚の漁獲規制は他の漁業よりも4年早い2011年漁期から導入されており、現在の漁獲枠は他の漁業種類よりも大きく削減し、WCPFC（中西部太平洋まぐろ類委員会）の基準年（2002-04年（平成14-16年））の平均漁獲量の1/3（1,500トン）となっていることから、親魚資源量にインパクトを与えたことについては既に相応の負担をしているとの判断もあり得る。

一方、現在は、まき網以外の漁業による漁獲量が増加している状況にあるが、定置漁業等には混獲の問題があり、これ以上、小型魚の管理の負担を強いることが難しく、当該くろまぐろ資源へのインパクトのみを考慮した配分は困難である。

(3) 地域経済への影響

参考人からの聞き取りにより、クロマグロを水揚げする国内の様々な地域において、漁業のほか、流通や観光等の関連産業など間接的な波及効果も含め、

地域経済へ影響がある。しかしながら、地域での経済効果、波及効果を一律に数値化することは困難であり、配分の根拠は直接的な効果に論点を絞らざるを得ない。

(4) その他の留意すべき事項

① 資源評価に用いるデータの収集とその精度の維持・向上

資源評価に用いるデータの精度向上は資源評価の向上につながり、ひいては漁獲枠の増大に貢献し得る要素であり、国や業界全体で長期的に対応する必要がある。

② 配分の根拠となる実績基準年の取り方

WCPFC の基準年（2002-04 年（平成 14-16 年））で国内も配分すべきとの意見と流動的に変更すべきとの意見があった。また、漁獲管理を行うと実績に影響が出るため、漁獲管理を行う以前を基準とする必要があるとの意見もあった。

③ その他

漁獲量が漁獲枠に達しなかった状態について、漁業者の取り組みにより漁獲できるにも関わらず、あえて漁獲しない「獲り控え」と漁獲しようと努めたものの漁獲枠の上限まで漁獲できなかった「獲り残し」は区別して使うべきであり、努力して獲り控えた場合は、次の漁期以降の配分へ考慮すべきという考えがある一方、「獲り残し」については、我が国の漁獲枠を有効に使う観点から、例えば獲り残した地区と漁獲枠が足りない地区などの間で「融通」しあう仕組みが必要である。

II 管理に関する論点

(1) 国内のルールに関する事項

① 留保の取扱い

すべての漁業種類が配分された漁獲枠を守ることができるのであれば留保は不要である。しかし、これまでの管理期間における管理状況から判断すれば、依然として我が国の漁獲枠を超過するリスクが存在し、国としての留保をゼロとするには時期尚早と言わざるを得ない。（国の留保があることを理由に自らの漁獲枠を超過してもよい、と認識するモラルハザードに繋がらないよう注意が必要である。）

なお、これまでの管理期間では、まき網漁業は漁獲量を管理し漁獲上限を超えなかったことから、第4管理期間ではまき網漁業に対してだけ留保からの追加配分が行われず、配分にあたり留保された数量を原資として他漁業種類への

配分を行っているが、それにも関わらず沿岸漁業者から非難を受けていることに対しまき網業界は不満を感じているとの意見があった。

② 大臣管理分の漁業種類の区分について

業界間で調整した結果を踏まえ、国として結論を示す必要がある。

③ 都道府県の漁獲枠管理

月別（期間別）の管理は、これまでの管理期間において、漁獲枠を遵守できず都道府県の漁獲枠を大きく超過する都道府県があったため、第4管理期間から導入した管理手法であり、我が国の漁獲枠を遵守する観点からこれを撤廃するべきではない。他方、これまで漁獲枠を遵守してきた都道府県は、このような月別の管理に縛られずに柔軟に管理することも検討できる。

④ 漁獲枠の融通

沿岸漁業は漁獲枠の管理に不慣れな中で管理に取り組んでいる状況であることから、各都道府県の漁獲枠の遵守を原則とした上で、来遊状況等に応じて漁獲枠を融通するルールづくりを目指す必要がある。また、漁獲枠の融通においては、公の場で枠の融通や水産庁による情報提供も必要である。

さらに、都道府県間等での漁獲枠の融通を促進するためには、融通する都道府県等に何らかのインセンティブが必要であり、国内の仕組みを考えることも重要である。このような枠組みを通じてクロマグロの来遊の偏り等から生じる現場の直面する問題の軽減に努めるべきである。

その他、大臣管理漁業の各漁業種類から都道府県への枠の融通の方策として、国が漁獲枠をまき網漁業から購入して再配分をするとの例示があったが、国が金銭を対価として漁獲枠を買い取り再配分するのは問題があり、現在の我が国の制度では困難である。

⑤ その他

配分の基本的考え方は、資源の状況や国際情勢の変化、さらには混獲防止技術の向上等も踏まえれば、固定するのではなく、複数年ごとに見直す必要がある。また、柔軟性のあるルールが必要であり、状況を見つつ安定したルールに移行すべきである。

（２）国際的なルールに関する事項

資源の回復に伴う小型魚の増加や、卓越年級群が発生した場合には、小型魚の漁獲枠が現状よりも更に逼迫することが予想される。小型魚から大型魚の振

替の適用は資源の回復に貢献するものであるが、直近の漁獲の様相を考慮に入れて行う必要がある。

(3) 我が国の漁獲枠の増枠時の対応について

苦勞している漁業者にメリットがある方策を早い段階で考えることが重要であり、増枠した時に苦勞した漁業者に配当があるべきというのは明らかである。一方で、具体的な配分については、増枠時点での資源の状況や放流技術の開発の進捗状況も関係してくるため、現時点では具体的なルールは決定しない。

4. 第4管理期間までの配分の考え方及び現在の状況

(1) 我が国の漁獲枠は、2002-04年（平成14-16年）の平均漁獲量を基準にしたWCPFCの決定事項に基づくもの（小型魚：2002-04年の平均水準から半減。大型魚：2002-04年の平均水準。）であるが、実際の国内での配分は、既に直近の漁獲動向を考慮し、次のとおり沿岸漁業に配慮した数量としている。

① 小型魚の配分量は、各漁業種類で均等な割合で削減する場合はそれぞれ2002-04年（平成14-16年）の小型魚の平均漁獲量から半減すべきところ、大中型まき網では、当該漁業種類による2002-04年（平成14-16年）の小型魚の平均漁獲量の $1/3$ まで削減する一方、沿岸漁業等では、当該漁業種類による2002-04年（平成14-16年）の小型魚の平均漁獲量の半減に満たない削減幅で配分を行っている。

② 大型魚の配分量は、各漁業種類で均等な割合で削減する場合はそれぞれ2002-04年（平成14-16年）の大型魚の平均漁獲量と等量とすべきところ、「近海かつお・まぐろ漁業等」では、当該種類漁業による2002-04年（平成14-16年）の大型魚の平均漁獲量の $1/4$ まで削減する一方、沿岸漁業では、当該漁業種類による2002-04年（平成14-16年）の大型魚の平均漁獲量以上の配分を行っている。

(2) WCPFCの暫定回復目標は、親魚資源量を現在の2016年（平成28年）の約2.1万トンから約4.3万トンまで増大させることであり、このために小型魚の漁獲抑制を行っていることから、今後小型魚も増加することが予想される。このことを考慮すれば、少なくとも暫定回復目標を達成するまでの間、漁業種類や専獲・混獲の違い、小型魚・大型魚漁獲の違いにより課題は異なるものの、各漁業種類において漁獲枠遵守のための混獲管理等の負担が一層増大すると懸念され、特定の漁業種類の漁獲枠を削減し他の漁業に振り分けることが可能な状況にはない。

5. 第5管理期間以降の配分の基本的考え方

(1) 大臣管理量、知事管理量への配分の実績基準年

WCPFC の基準年（2002-04 年（平成 14-16 年））で国内も配分すべきとの意見と流動的に変更すべきとの意見があることから、第5管理期間以降の基礎的な配分は、WCPFC の基準年（2002-04 年（平成 14-16 年））を基本として、近年の漁獲実績（平均漁獲実績）を反映させたもの（第4管理期間と同様）とし、配慮すべき事項は留保から追加配分する。

(2) 知事管理量の各都道府県への配分の実績基準年

知事管理量を各都道府県に配分する際には、漁獲量規制が始まる以前の直近年の漁獲実績を基準としている。そのため、小型魚については引き続き自主管理開始時以前の 2010-12 年（平成 22-24 年）を基準とする。大型魚については、第4管理期間は管理期間（7月から翌年3月）の直近3年間の実績を基準としたことから、第5管理期間以降においても 同様に、管理期間（4月から翌年3月）の直近3か年である 2015-17 年（平成 27-29 年）の4月から翌年3月の漁獲実績に基づき配分する。

(3) 留保の取扱い

漁獲実績以外に配慮すべき事項については、留保している数量から追加的に配分を行う。また、留保する数量の考え方は第4管理期間と同様の考え方に基づくものとする。

なお、大型魚の留保については、我が国の漁獲枠の超過リスクを考慮し、漁獲枠の調整で発生した数量を留保したことに加え、大臣管理量、知事管理量とも実績に基づく配分量から約1割を留保しているところである。この約1割の留保については、沿岸・沖合漁業者双方から不要又は最小限とすべきとの意見が出ているが、大型魚管理については開始後まもなく、不慣れな中で管理に取り組んでいる状況に鑑み、当面の間は大臣管理量、知事管理量とも実績に基づく配分量から約1割を留保することを継続する。

(4) 留保の配分において配慮すべき事項

①漁法の特性に起因する事項（混獲回避等）への配慮

混獲回避は、特に放流等の作業負担の大きい漁業は経営的にも負担が大きい。負担の程度を具体的な数値的指標を用いて算定することは難しいが、配分にあたり一定程度考慮する。

ア 小型魚について

小型魚の資源量増大に伴い、全ての漁業種類において漁獲管理の困難性が

一層増大すると懸念される。特に過去に漁獲枠を超過し、差引きの結果として漁獲枠がゼロ又は少ない都道府県において漁業者が感じる困難性はより高いものと認識している。

一方で、まき網漁業においては、小型魚の漁獲枠は WCPFC の基準年（2002-04 年（平成 14-16 年））の平均漁獲量の $1/3$ （1,500t）であり、削減分の一部は既に沿岸漁業等に配分されているところである。また、沿岸漁業等が超過した場合などのリスクに備えた留保についても、まき網漁業の配分量から捻出（250 トン）したものとなっており、すでに沿岸漁業等へは配分における配慮が行われている。

なお、過去の沿岸漁業等の漁獲枠の超過数量と比較しても国の留保の数量が多くないことから、超過リスクを考慮すれば、留保からさらに配分することは困難である。

イ 大型魚について

沿岸漁業では、大型魚の管理は第 4 管理期間から開始されたところであり、大型魚の漁獲枠の管理に不慣れな中で管理に取り組んでいる状況を考慮し、管理体制が整うまでの当面の間は、留保から沿岸漁業に対し追加配分を行う。この際、沿岸への来遊状況が年により変動が大きいことや、くろまぐろの漁獲に経営上依存している地域として漁獲量の多い都道府県へ配慮する観点から、各都道府県の直近 3 か年の最大実績を勘案し、留保している数量から追加配分を行う。

なお、近い将来には資源増加に伴い大型魚のうち 30 キロに近い比較的小型の個体が増えてくることが指摘されており、その大型魚が様々な漁法で混獲されるため、配分量が少なくなり漁獲管理が難しい都道府県に対し、一定の数量を追加配分することとする。

また、同様の理由で大型魚の混獲が想定される漁業種類（かじき等流し網漁業）に対しても、一定の数量を追加配分することとする。

②資源評価に用いるデータの収集への配慮

漁獲データが資源評価の指標に用いられている特定の漁業については、ある程度の自由な操業の確保が増大傾向にある資源の精度の高い評価に不可欠であり、将来の漁獲枠の増大に直結する。

データの精度を担保するため、

ア 一部地域のひき縄漁業（加入量の指標算出に使用）

イ はえ縄漁業（近海かつお・まぐろ漁業）（親魚資源量の指標算出に使用）

に対して、調査用の数量を留保から配分する。

なお、精度のよいデータ収集が可能となるよう、管理する団体や都道府県に

において期間別管理の実施や配分を留保するなど、管理方法を工夫することとし、それでもなお資源の増大等によりデータの収集には配分した数量では不十分な場合は、必要な数量を留保から追加で配分することができることとする。

(5) 第4管理期間の留保の追加配分の特殊事情

第4管理期間は、沿岸漁業に対し留保から各都道府県の過去3年間の最大実績まで配分した上で、混獲対策として微小割当て都道府県に対して一律5トン配分した。ただし、これは第4管理期間が9か月間（平成30年7月から31年3月）と短く、過去3年実績等の数量が少なかったことから留保から配分が可能であったためであり、第5管理期間以降の12か月間で管理する期間においては、その点を考慮して配分する必要がある。

6. 管理において実施すべき事項

(1) 漁獲枠の融通の促進

沿岸漁業は漁獲枠の管理に不慣れな中で管理に取り組んでいる状況であることから、各都道府県の漁獲枠の遵守を原則とした上で、来遊状況等に応じて都道府県、漁業種類の間で漁獲枠を融通するルールを作るべきであり、具体的なルール・手続きについては、国、都道府県及び業界団体等が指導して検討を進めるべきである。

(2) 都道府県の漁獲枠管理

月別（期間別）の管理は、漁獲枠を遵守するため引き続き実施することとするが、漁獲枠を遵守してきた又は遵守できる体制が整っている都道府県については、管理方法の柔軟化を図り、より良い管理方法の選択が可能となるよう運用すべきである。

(3) 増枠時の対応

具体的な増枠時の配分は、増枠時点での資源の状況、国際情勢及び混獲回避技術の向上等の技術開発の進捗状況により決めるべきではあるが、その際には過去の漁獲実績を考慮しつつ、混獲回避を行うなど漁獲枠管理の負担の大きい漁業者に対し配慮すべきである。

7. その他

配分の基本的考え方は、資源の状況、国際情勢及び混獲防止技術の向上等の技術開発の進捗状況等を踏まえ、一定期間を目途に見直しを行う。